

Collège d'autorisation et de contrôle Décision du 20 mars 2002

En cause de la Radio-télévision belge de la Communauté française, ci-après nommée RTBF, entreprise publique autonome sise Boulevard Reyers 52 à 1044 Bruxelles ;

Vu le décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, en particulier l'article 27 1°;

Vu le décret du 24 juillet 1997 relatif au Conseil supérieur de l'audiovisuel et aux services privés de radiodiffusion sonore de la Communauté française, et spécialement les articles 21 §1^{er} 11° et 22 à 24 ;

Vu le rapport d'instruction établi par le secrétariat du Conseil supérieur de l'audiovisuel ;

Vu le grief notifié à la RTBF par lettre recommandée à la poste le 18 octobre 2001 :

« avoir diffusé, sur La Une, un spot publicitaire pour « Le Soir Magazine » montrant des soldats armés de fusils mitrailleurs jetant un homme par-dessus le parapet d'un pont avant de lui tirer dessus, en contravention à l'article 27 1° du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel qui dispose que "la publicité ne peut porter atteinte au respect de la dignité humaine"» ;

Vu le mémoire en réponse de la RTBF du 21 décembre 2001 ;

Vu le mémoire en réplique du secrétaire du Conseil supérieur de l'audiovisuel du 17 janvier 2002 ;

Entendu Monsieur Simon-Pierre De Coster, juriste d'entreprise, dûment mandaté pour représenter la RTBF en la séance du 20 février 2002 ;

1. Quant à la compétence du Conseil supérieur de l'audiovisuel

1.1. La RTBF conteste la compétence du Conseil supérieur de l'audiovisuel pour constater et sanctionner toutes infractions commises par la RTBF.

Cependant, l'article 21 § 1^{er} 11° du décret du 24 juillet 1997 relatif au Conseil supérieur de l'audiovisuel et aux services privés de radiodiffusion sonore de la Communauté française donne, sans restriction, pour mission au Collège d'autorisation et de contrôle de « *constater toute infraction aux lois, décrets et règlements en matière d'audiovisuel et toute violation d'obligation conventionnelle* ».

Aucune disposition légale ni réglementaire ne dispense de manière générale la RTBF du respect des lois, décrets et règlements en matière d'audiovisuel ou des obligations conventionnelles auxquelles elle aurait souscrit.

Le Collège d'autorisation et de contrôle est donc compétent pour constater à charge de la RTBF d'éventuelles infractions ou violations visées par l'article 21 §1^{er} 11° du décret précité.

L'article 22 §1^{er} du même décret énonce que le Collège d'autorisation et de contrôle peut prononcer une sanction lorsqu'il « *constate une infraction aux lois, décrets et règlements en matière d'audiovisuel ou une violation d'obligations découlant d'une convention entre la Communauté française et les opérateurs visés au décret du 17 juillet 1987 ou d'un cahier des charges visés au présent décret* ».

Les faits reprochés à la RTBF en matière de publicité constituent, s'ils sont établis, des contraventions aux dispositions du décret du 17 juillet 1987.

Le Collège d'autorisation et de contrôle peut sanctionner les faits qui lui sont soumis comme contrevenant au décret du 17 juillet 1987, sans avoir à se prononcer sur sa compétence à l'égard des violations que la RTBF aurait commises à l'encontre des dispositions réglementaires qui lui sont spécifiques.

L'article 22 § 1^{er} autorise le Collège d'autorisation et de contrôle à prendre des sanctions « *à l'encontre du titulaire d'une reconnaissance, d'une autorisation ou de tout acte analogue visé au décret déjà cité* ».

La RTBF soutient à tort qu'elle échapperait à l'application du décret du 17 juillet 1987 en raison de la spécificité de son autorisation, alors que l'article 46 de ce décret énonce expressément que la RTBF y est soumise, au même titre que les organismes de radiodiffusion télévisuelle autorisés en vertu du décret lui-même.

Rien ne permet d'affirmer qu'une norme antérieure déroge à une norme postérieure alors même que le législateur décretal a pris soin de noter que toutes les dispositions du décret du 17 juillet 1987 trouvent à s'appliquer à la RTBF. Lorsque l'article 46 du décret du 17 juillet 1987 fut inséré par le décret du 4 janvier 1999, la RTBF avait déjà vu son statut modifié en entreprise publique autonome et cette modification n'a pas empêché le législateur décretal de la soumettre aux dispositions du décret.

A défaut de disposition dérogatoire, l'intégration, dans le contrat de gestion, de l'autorisation de diffuser de la publicité commerciale sur base de l'article 26 § 1^{er} du décret du 17 juillet 1987 ne dispense pas la RTBF du respect des dispositions générales du même décret.

Ceci est confirmé à l'article 25 du contrat de gestion de la RTBF approuvé par l'arrêté du 14 octobre 1997 : la RTBF doit respecter des règles particulières, énoncées dans cet article, « *sans préjudice des dispositions du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel en matière d'émissions publicitaires* ».

Le Collège d'autorisation et de contrôle est saisi ici, en matière de publicité, de contraventions non pas aux dispositions spécifiques à la RTBF du décret du 14 juillet 1997 et du contrat de gestion, mais bien à celles, générales, du décret du 17 juillet 1987 auxquelles la RTBF est expressément soumise en vertu de l'article 46 précité.

Les textes soumettent tous les opérateurs à un double régime de sanction en vertu de l'article 22 § 1^{er} du décret du 24 juillet 1997 et de l'article 41 quinquies de décret du 17 juillet 1987. Rien ne permet de soutenir que l'article 41 quinquies impliquerait l'inapplicabilité de l'article 22 § 1^{er} qui est plus récent.

1.2. La RTBF défend le caractère inconstitutionnel des sanctions administratives en raison de la violation du principe d'égalité, au motif que le décret du 24 juillet 1997 « *ne frappe que les seuls radiodiffuseurs* ». Elle soutient que le même décret « *viole le principe constitutionnel de compétence des cours et tribunaux en matière pénale car les infractions susceptibles de générer les sanctions administratives ne sont pas identifiées de manière précise, violant le principe de légalité des incriminations et qu'elles ne sont pas déterminées autrement que par référence à des dispositions pénales* ».

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel est une autorité administrative investie d'une mission de régulation du secteur de l'audiovisuel. Lorsque le Collège d'autorisation et de contrôle constate une infraction et prononce une sanction à l'égard d'un opérateur, en application des articles 21 et 22 du décret précité, ses actes sont soumis aux recours ouverts à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Son pouvoir de sanction est un pouvoir accessoire de sa mission générale de régulation du secteur de l'audiovisuel.

Lorsqu'il prononce des sanctions administratives, le Collège d'autorisation et de contrôle est tenu au respect de la procédure spécifique définie par le décret précité, notamment en son article 23, ainsi qu'au respect des principes généraux du droit administratif applicables en la matière, tels que la procédure contradictoire, l'appréciation raisonnable des éléments de fait, le respect du délai raisonnable, la proportionnalité et l'impartialité.

Par contre, il n'appartient pas à l'autorité administrative d'apprécier la légalité des lois et règlements, cette compétence ressortissant des tribunaux de l'ordre judiciaire. Le Collège d'autorisation et de contrôle ne peut pas apprécier lui-même la légalité du décret qui l'institue.

Les décisions de l'autorité administrative sont susceptibles de recours de pleine juridiction, dans le cadre desquels il appartiendra à l'opérateur de faire valoir les moyens tirés de l'éventuelle illégalité du décret.

2. Quant à la violation des règles de procédure

2.1. La RTBF soutient qu'il y a violation du principe d'égalité des administrés devant la justice administrative en raison d'une instruction menée seulement à charge de la RTBF d'une part, et de l'absence de poursuites concomitantes d'une instruction à charge de la société anonyme TVi qui aurait également diffusé le spot incriminé d'autre part. A titre subsidiaire, la RTBF demande que le Collège d'autorisation et de contrôle entende avant toute poursuite de la procédure l'annonceur et le Jury d'éthique publicitaire.

Le principe d'égalité des administrés n'exige en rien que des poursuites soient engagées simultanément à l'égard de l'ensemble des contrevenants à une même disposition.

Rien n'empêche le Collège d'autorisation et de contrôle de poursuivre ultérieurement tout autre opérateur ayant commis le même fait, aucun principe général ni disposition du décret

du 24 juillet 1997 n'imposant la poursuite conjointe, encore moins la jonction de toutes affaires similaires.

Le Collège d'autorisation et de contrôle ne juge pas opportun de recourir à l'avis du Jury d'éthique publicitaire, qui constitue une instance privée d'autorégulation.

2.2. La RTBF soutient ensuite que l'article 25 § 1^{er} 4^o du décret du 24 juillet 1997 instaure une procédure d'instruction spécifique en cas d'infraction commise en matière de publicité radiotélévisée et que les actes d'instruction effectués par le secrétariat après le 25 octobre 2000, et surtout après le 19 décembre 2000, date de l'adoption de l'avis du Collège de la publicité concernant ce dossier, l'auraient été sans base réglementaire suffisante.

La RTBF soutient qu'il y aurait violation du droit de la RTBF à un tribunal impartial en raison de la présence de trois membres du bureau du Conseil supérieur de l'audiovisuel qui siègent dans deux instances différentes appelées à connaître d'une même affaire, au cours de la phase d'instruction et de la phase de jugement.

L'article 25 § 1^{er} 4^o donne pour mission au Collège de la publicité de faire rapport au Collège d'autorisation et de contrôle sur les indices d'infraction en matière de publicité diffusée par les radios et les télévisions de la Communauté française.

A défaut de disposition expresse, cette possibilité de saisie du Collège d'autorisation et de contrôle n'est pas exclusive de celle organisée par l'article 23 du même décret. Dans les deux cas, la notification préalable des griefs et le constat éventuel de l'infraction ressortissent de la compétence exclusive du Collège d'autorisation et de contrôle .

En l'espèce, le Collège de la publicité a rendu le 18 décembre un rapport estimant qu' il n'y avait ni indices d'infraction, ni manquement au Code d'éthique publicitaire.

Cet avis ne lie pas le Collège d'autorisation et de contrôle, seul organe de décision. Il ne réduit en rien son pouvoir d'appréciation d'une infraction, ni la compétence d'instruction conférée au secrétariat par l'article 23 § 1^{er}.

La présence des président et vice-présidents au Collège de la publicité en même temps qu'au Collège d'autorisation et de contrôle, avec la conséquence qu'ils sont éventuellement appelés à statuer dans le cadre du Collège d'autorisation et de contrôle à propos de dossiers dont ils ont eu à connaître au Collège de la publicité, procède des dispositions mêmes du décret, notamment son article 4.

L'avis que rend le Collège de la publicité à propos d'éventuels indices d'infraction ne peut constituer un acte d'instruction, ni au sens du décret qui confie celle-ci au secrétaire, ni en général dès lors que le Collège de la publicité rassemble des professionnels du secteur et ne procède pas au rassemblement d'indices dans le cadre des garanties d'impartialité requises.

En tout état de cause, en l'espèce, ni l'avis rendu par le Collège de la publicité ni la participation de trois membres du bureau à son élaboration, ne peuvent faire grief à l'opérateur dès lors que cet avis a conclu à l'absence d'indices d'infraction.

Il n'appartient pas au Collège d'autorisation et de contrôle de motiver sa décision de notification des griefs, laquelle constitue un acte préparatoire, à peine de préjuger de sa décision finale.

3. Quant au fond

L'article 27 1° du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel se lit de la manière suivante : « *la publicité ne peut pas porter atteinte à la dignité humaine* ».

La RTBF soutient que la notion de « dignité humaine » manque de précision. Cette notion entrerait en conflit avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme qui exige que tout « *texte limitatif de la liberté d'expression remplisse deux conditions : qu'il soit suffisamment accessible et qu'il soit suffisamment prévisible* ». Pour la RTBF, « *l'interdiction d'atteinte au respect de la dignité humaine ne constitue pas une norme prévisible dès lors que en Belgique ni les tribunaux ni les juridictions administratives n'ont eu à connaître de cette disposition et n'ont été amenés à prendre des décisions qui auraient pu permettre à la RTBF de savoir les limites à ne pas franchir* ». Elle ajoute qu'il convient d'être attentif au danger d'un retour à l'ordre moral et de distinguer la dignité humaine de la personne représentée dans le spot incriminé, de celle des téléspectateurs et de celle de l'être humain en général. Elle insiste aussi sur l'absence de lignes directrices claires du Conseil supérieur de l'audiovisuel sur la notion de dignité humaine et sur l'absence totale de mauvaise foi de la RTBF dans ce dossier.

Quant au spot incriminé, la RTBF rappelle la durée brève des images litigieuses, la sobriété de leur présentation, la volonté de l'annonceur de faire réfléchir, l'absence d'incitation, de banalisation ou même de caution de la violence physique ainsi que l'absence d'instrumentalisation ou d'exploitation commerciale de la mort.

En tout état de cause, si les faits de violence apparaissant ici à l'image sont bien évidemment attentatoires à la dignité humaine, l'image en elle-même ne revêt ce caractère qu'en rapport avec l'usage qui en est fait.

La représentation de la violence dans des images d'actualité n'est pas en tant que telle attentatoire à cette dignité.

En matière d'information, la situation de violence rapportée doit être factuellement exacte et décrite de manière impartiale afin que le public puisse en comprendre la signification, en accord avec le respect dû aux personnes physiques.

En matière de promotion, la situation de violence relatée peut être fictive ou présentée de manière unilatérale.

S'agissant d'une promotion pour un produit d'information, l'usage d'images violentes d'actualité ou de fiction représentant des atteintes à la dignité humaine ne peut trouver sa justification que si l'image se rapporte à l'objet promu et que si sa force est en rapport raisonnablement proportionnel avec l'objectif poursuivi.

En l'espèce, la brève présentation de violence figurant dans le spot incriminé n'est pas manifestement disproportionnée par rapport à l'objectif de promotion d'un magazine d'information générale.

En conséquence, le Collège d'autorisation et de contrôle, après en avoir délibéré, déclare l'infraction reprochée à l'opérateur non établie.

Ainsi fait et prononcé à Bruxelles, le 20 mars 2002,

Par Madame Evelyne LENTZEN, présidente,
Monsieur André MOYAERTS,
Monsieur Jean-François RASKIN,
Monsieur Boris LIBOIS, vice-présidents,
Monsieur Max HABERMAN,
Monsieur Michel HERMANS
Monsieur Pierre HOUTMANS, membres.